

El voto de los mexicanos en el extranjero: un tema inconcluso

*Antonio Rivera Flores**

INTRODUCCIÓN

En el año previo a las elecciones presidenciales del año 2000, todo parecía indicar que la posibilidad de otorgar el voto a los mexicanos en el extranjero se pospondría para tiempos y circunstancias políticas mejores.

Cuando en 1996, año en que el tema del voto del mexicano en el extranjero apareció en la discusión entre los partidos políticos y en amplios sectores de la opinión pública, parecía que en un futuro cercano el proceso necesario para que ello sucediera llegaría a feliz término, después de ponderaciones, análisis y principalmente por diferencias de los partidos, a menos de un año de las elecciones prácticamente quedó cancelado para el corto plazo.

Para entender por qué el tema del voto en el exterior se pospuso para las elecciones del 2006, haremos una revisión de lo sucedido, abordaremos algunos de los más importantes aspectos de la política interna de nuestro país, así como algunas consideraciones sobre las implicaciones internacionales, que ilustrarán la complejidad que en ambas dimensiones habría que haber superado para que nuestros connacionales en el exterior votaran en el 2000.

* Investigador del CISAN en el área de Estudios sobre Estados Unidos. Correo electrónico: antonior@servidor.unam.mx

La historia inmediata nos remite a 1996, año en que culmina uno más de los procesos de negociación entre el gobierno y los partidos políticos para que, a través de diversas reformas de las leyes que rigen los procesos electorales, se lograra una mayor credibilidad y legitimidad de las mismas —elecciones más limpias, autoridades imparciales y competencias equitativas, diría Molinar—,¹ tratando de eliminar las causas que generaban los conflictos postelectorales que caracterizaron a las elecciones previas, significativamente las del periodo 1988-1994. En ese contexto se dio, de manera resuelta, la propuesta para que el voto de los mexicanos en el extranjero fuera otorgado legalmente.

En abril de 1996, tres partidos políticos nacionales —del Trabajo, de la Revolución Mexicana y Revolucionario Institucional— manifestaron que casi era un hecho el otorgamiento del voto a los mexicanos en el extranjero, particularmente para las votaciones presidenciales del año 2000. El líder del partido en el poder (PRI) sugería que, con reformas a diez artículos de la Constitución y setenta cambios a la ley electoral —Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)— este avance democrático era inminente.²

El 22 de agosto de ese mismo año, una reforma al artículo 36 constitucional otorgó el derecho y la obligación de votar a los ciudadanos mexicanos, independientemente del lugar en que se encontraran el día de las elecciones; sólo restaba, única pero indispensablemente, que el Congreso de la Unión aprobara las reformas a la ley electoral para que el voto en el exterior fuera viable.³ También en ese año se dieron varias reformas del órgano encargado de llevar a cabo el proceso electoral, a través de cambios en la integración y atribuciones del Instituto Federal Electoral (IFE),⁴ reforma inédita, en la medida en que el gobierno federal cedió la organización del proceso electoral a manos de los ciudadanos.

¹ Juan Molinar, consejero ciudadano del IFE, ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero. IFE, agosto de 1998.

² *El Economista*, 13 de abril de 1996.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996.

⁴ Véase el anexo 1.

A partir de las reformas a la Constitución y al IFE, la importancia del tema del voto de los mexicanos en el extranjero se reflejó en la creación de una Comisión de Expertos, orientada “a la identificación y el análisis de las comisiones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales que posibiliten el voto de los mexicanos en el extranjero”. Sin embargo, no fue sino hasta abril de 1998, cuando el IFE designó la citada comisión, restándole menos de un año para la realización del diagnóstico, para la elaboración de las propuestas y para el inicio de las acciones que requiere una tarea de tal magnitud.⁵

La comisión entregó los resultados de su trabajo en noviembre de ese mismo año; sin embargo, a casi un año de distancia no ha habido un acuerdo entre los partidos representados en el Congreso de la Unión. La posibilidad para efectuar las votaciones en el extranjero, de manera que se desarrollen exitosamente y sus resultados sean políticamente aceptables, se hace impensable debido al corto tiempo con que cuentan los partidos políticos para llegar a acuerdos y modificar las leyes, poner en marcha los mecanismos de votación, establecer los acuerdos internacionales que lo permitan, más el tiempo para efectuarlas.

Los alcances que las reformas legales han tenido en un sistema electoral diseñado para el territorio mexicano tendrían que aumentarse para favorecer a los mexicanos residentes en otros países. Sin embargo, otros factores aún no resueltos superan el ámbito interno. Hay una problemática adicional, la que provoca que el proceso electoral rebase nuestras fronteras en lo político y en lo jurídico. Sus implicaciones serían diferenciales de acuerdo a, cuando menos, dos variables: primero, que nuestro país alcance un conjunto de acuerdos con los países donde residen mexicanos y, segundo, que nuestra diplomacia y gobierno interior prevean la reacción de Estados Unidos —donde reside la gran mayoría de connacionales en comparación con el resto de los países del mundo—, se reconoce que México tiene constantes diferencias respecto a las condiciones y trato que se les brinda a la mayoría de nuestros migrantes.

⁵ Informe final de la Comisión de Especialistas que estudia las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, IFE, 12 de noviembre de 1998.

LA IMPORTANCIA POLÍTICA DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

Existen muchas novedades en el sistema político electoral que acompañan a las innovaciones legales recientes, que hacen del actual un momento político inédito en la historia de nuestro país. Algunas de las más significativas son el avance democrático, procesos electorales más confiables, la creciente presencia de las oposiciones en puestos de poder, la innovación para la designación interna del candidato del PRI a la presidencia, que se hizo por votación ciudadana, el que se perfilan candidatos fuertes por cada uno de los tres partidos más importantes y que se presume que la elección presidencial será la más competitiva de la historia.

La contienda electoral en México entre el partido en el poder y dos de los partidos de oposición, el de Acción Nacional y de la Revolución Democrática (respectivamente PAN y PRD) han alcanzado niveles inéditos, particularmente a raíz del resultado electoral de 1988, en el que hubo elecciones presidenciales altamente competidas entre los tres principales partidos, pasando por elecciones estatales en las que la oposición ha llegado al poder en varias entidades federativas, incluyendo la jefatura de gobierno del Distrito Federal, han aumentado su presencia política al dominar más municipios y congresos locales, y han eliminado la mayoría priista en la Cámara de Diputados para el periodo legislativo correspondiente.

Para las elecciones presidenciales del año 2000, diversos analistas políticos estiman que ningún candidato obtendrá más que un aproximado a un tercio del total de votos; agregar el voto de los mexicanos residentes en el exterior tendría una significación mayor.

Ante la actual imposibilidad de obtener los datos precisos sobre la migración de mexicanos a otros países del mundo, existen diversos cálculos del potencial del voto mexicano en el exterior, particularmente el proveniente de Estados Unidos. Por ejemplo, a partir de las cifras manejadas en el *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, el volumen de mexicanos residentes en Estados Unidos es significativo, “representa aproximadamente el 3 por ciento de la población total de Estados Unidos, alrededor del 40 por ciento de la población estadounidense es de ascenden-

cia mexicana y es el equivalente al 8 por ciento del total de la población de México”.⁶ También hay quienes calculan un total aproximado de mexicanos residentes en el exterior de diez millones, de los cuales 7 300 000 radican en Estados Unidos, y más de seis millones de ellos estarían en edad de votar.⁷

De acuerdo con el estudio de los especialistas mexicanos, para las elecciones de ese año se considera que habrá alrededor de 70 200 000 mexicanos en edad ciudadana en todo el mundo, de los cuales 85.9 por ciento —59 370 000— residirá en México. El resto, 9 900 000 mexicanos que radican fuera del país, más el resto que se compone con los que se ausentan del país en esas fechas, los que salen de viaje, los migrantes temporales y los transmigrantes, conformarían el voto potencial para el año 2000.⁸

Sobre estas cifras, especialistas y partidos políticos han construido varios escenarios, donde destaca la apuesta de que la mayoría de los votantes mexicanos residentes en Estados Unidos votaría por la oposición, debido a que han sido expulsados por las condiciones socioeconómicas generadas por el partido y gobierno en el poder, así como por ciertas reacciones que se han percibido en Estados Unidos.⁹

La visita a Chicago, a fines de la semana anterior, de una delegación de la dirigencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) despertó polémica en la politizada comunidad mexicana, parte de la cual denostó el ejercicio, y parte de la cual lo consideró positivo e informativo. El politólogo Raúl Ross, director de Asuntos Mexicanos de American Friends Service Committee, acusó al PRI de estar frenando las iniciativas legales para que se otorgara el voto a los mexicanos en el exterior.¹⁰

⁶ SRE, México; Commission on Immigration Reform, U.S.A., *Informe del Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración/A Report of the Binational Study on Migration between Mexico & the United States* (México: Editorial y Litografía Regina de los Ángeles, 1997), II.

⁷ Pedro Salazar Ugarte, “El voto de los mexicanos en el extranjero. Una papa caliente”, *Etcétera*, 5 de marzo de 1998.

⁸ Informe final..., 8-9.

⁹ *Excelsior*, 17 de abril de 1998.

¹⁰ *La Raza Newspaper*, 1998.

A partir de un cálculo potencial de votantes, la importancia cuantitativa del voto del mexicano en el exterior para el año 2000 puede representarse de la siguiente manera:

Total de mexicanos en todo el mundo en edad de votar:	%
	70 158 000 = 100
Total de votantes estimados que residan y estén en el país:	59 371 000 = 84.62
Total de votantes residentes en el extranjero o en tránsito:	10 787 000 = 15.38
Total de residentes en Estados Unidos (porcentaje respecto al total de votantes):	9 904 000 = 14.11

De acuerdo con el cálculo político de que ningún candidato alcanzaría más que un 33 por ciento del total de la votación, tendríamos que:

Si se votara como hasta ahora, cada candidato alcanzaría una votación aproximada de	%
	$\pm 19\,600\,000 = 33$
Si votaran todos los ciudadanos de México en el mundo cada candidato alcanzaría	$\pm 23\,150\,000 = 33$
Importancia numérica del voto de los mexicanos en Estados Unidos	$\pm 9\,900\,000$

Como puede desprenderse de ese hipotético juego de cifras, una votación mayoritaria de nuestros compatriotas para cualquier partido político podría cambiar el equilibrio de la balanza. Sin embargo, un aspecto político más importante, por encima de cualquier hipótesis partidista, radica en que la posibilidad de efectuar elecciones fuera de nuestro territorio, se contrapondría con uno de los esfuerzos po-

líticos más importantes alcanzados por organizaciones políticas y civiles: la aplicación legal para tener elecciones más confiables y transparentes a través de los más de 370 artículos (más los transitorios) que regulan el proceso electoral. De ello nos ocuparemos más adelante.

La importancia política del tema no sólo se restringe al ámbito de la política interna, a nivel diplomático se requiere el consentimiento de los países en los que residen nuestros compatriotas, compatibilizando tareas y haciendo acuerdos respecto a las legislaciones vigentes.

Preparar ese tipo de eventos políticos en el extranjero (propaganda, información, campañas, etc.) y organizar el procedimiento electoral (padrón, lista nominal, credencial, casillas, etc.), son asuntos de complicada logística. Pero más allá de eso, por la diversidad de relaciones que México tiene con los países del mundo donde se llegara a aplicar esta medida, pudiera pensarse que, con algunos de ellos, sobre todo en los que exista escaso volumen de migrantes mexicanos y sean bajas las implicaciones políticas que este fenómeno genera, probablemente el asunto podría desahogarse fluidamente.

No obstante, es difícil pensar lo mismo tratándose de Estados Unidos, donde radica el mayor número de mexicanos fuera del territorio nacional, país con el cual el fenómeno migratorio de México constituye un tema de primer orden en la agenda bilateral, además de que no pocas veces ha generado tensiones entre ambas naciones.

No sólo el aspecto cuantitativo es importante. Como lo señalan los datos, los residentes no autorizados o ilegales dan a la población migrante caracteres cualitativos dignos de una atención especial. ¿Cómo trabajar el proceso electoral —registro, voto, etc.— con los migrantes no autorizados o ilegales?

POBLACIÓN MEXICANA RESIDENTE EN ESTADOS UNIDOS

<i>Total de población nacida en México</i>	7 000 000-7 300 000
Residentes autorizados	4 700 000-4 900 000
Residentes no autorizados	2 300 000-2 400 000

FUENTE: SRE, Commission on Immigration Reform, *Informe del Estudio Binacional...*

Si se toma como válido el cálculo del estudio de los especialistas en donde se señala que para el año 2000 la población no autorizada o indocumentada que residirá en Estados Unidos sería de aproximadamente 2 700 000 votantes, eso representa una cuarta parte del total de votantes potenciales. De acuerdo con las conocidas acciones de expulsión de indocumentados, se puede pensar en un problema potencial: un comportamiento radical de expulsión de indocumentados por parte del INS que podría expandir sus acciones contra este tipo de población, más allá de sus centros operativos situados en la frontera con nuestro país. ¿Acaso las votaciones mexicanas en territorio estadounidense no facilitarían la localización y expulsión de indocumentados?, ¿acaso no inhibiría la votación de los indocumentados y con ello aumentaría la tasa de abstencionismo?, ¿acaso no se colocaría a la población indocumentada en desventaja para ejercer el derecho de voto? Sin duda, estas interrogantes invitan a una reflexión muy minuciosa o, en el mejor de los casos, a preparar a este tipo de votantes para que en futuras elecciones estuvieran preparados.

Tanto para los migrantes legales como para los ilegales, las acciones que les permitieran votar en las elecciones del 2000, no pueden ser más el resultado de una política de salir del paso, si bien los planteamientos de dichas acciones sean correctos en el papel, para que su probabilidad de éxito sea alta, no debemos huir ni del laboratorio ni de la teoría.¹¹

Sin embargo, ésta no sería la única preocupación política que desataría la votación mexicana en Estados Unidos. Si en las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos el problema de la migración no ha sido un tema que se desahogue tersamente, cómo reaccionará en el futuro la política interna de nuestro vecino país, si el volumen de mexicanos legales residentes allá también son un importante potencial político para sus propias elecciones, particularmente en estados como California, Texas, Arizona, Illinois y Nueva York, donde se concentra casi el 84 por ciento de los mexicanos en

¹¹ John Foster, "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Luis F. Aguilar Villanueva, estudio introductorio y ed., *La hechura de las políticas* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1992).

edad de votar, muchos de los cuales sin duda buscan obtener la nacionalidad estadounidense, muchos de ellos ya la obtuvieron y también los que han recuperado y buscan recuperar la mexicana a través del Nuevo Régimen de la No Pérdida de la Nacionalidad Mexicana, que permite la llamada doble nacionalidad.¹²

La importancia política de los hispanos en ambos lados de la frontera es ya mucha en Estados Unidos. Baste citar algunos ejemplos respecto a lo que la opinión pública hispana lee en los medios. Lori Rodríguez, en el *Houston Chronicle* (1997) menciona que, impulsados por el debate nacional acerca de recortes a los beneficios para los inmigrantes y alentados por la candidatura de Víctor Morales al Senado de Estados Unidos, cerca de 1 600 000 texanos hispanos se registraron para votar en las elecciones del 5 de noviembre. Por su parte, en un reporte de Patricia Guadalupe, en el Hispanic Link News Service (1998) señala:

Analistas republicanos dicen al partido: despierten o perderán. Dos reconocidos analistas republicanos han unido sus voces, a lo que muchos dicen es una creciente preocupación en el Partido Republicano sobre el voto latino. Los analistas Dick Wirthlin y Mike Murphy, compartieron con el liderazgo del partido una encuesta que realizaron y la que calificaron de “llamada urgente” para que el Partido Republicano haga las paces con la comunidad hispana. “La población hispana está aumentando, tanto en número como en fuerza política, y el Partido Demócrata busca con fervor ese voto”, dijo Murphy. El voto hispano pudiera decidir las elecciones de California, dicen analistas.

En otro artículo, escribía el 20 de diciembre de 1998 que extender el derecho a votar en las elecciones presidenciales de México a los ciudadanos mexicanos que residen en Estados Unidos podría tener un efecto enorme en ambos lados de la frontera, según un informe del Instituto Federal Electoral de México.

Cragg Hines, en el *Houston Chronicle*, escribía el 3 de junio de 1998, que el creciente activismo político de los hispanos en California

¹² Ley expedida por el Congreso de la Unión y válida a partir del 23 de enero de 1998. *Diario Oficial de la Federación*.

podría ser decisivo en elecciones clave ese año, después de que las elecciones primarias instalaron a candidatos latinos en casi la mitad de las carreras en el estado. “Están listos para un avance”, dijo Sherry Bebitch Jeffe, politóloga de la Universidad de Claremont, respecto al segmento del electorado de California que más rápidamente está creciendo. “Que llegue o no es otra cuestión”.

Finalmente, en la publicación *Inglés/English* en su primera edición del 20 de julio de 1998, se lee:

Hispanos significan factor decisivo en elecciones gubernamentales. En la historia de Maryland, los hispanos nunca fueron considerados como un grupo político sino hasta ahora. Según estadísticas estatales, se estima que aproximadamente 44 por ciento de los latinos que viven en el estado de Maryland residen en Montgomery County. Con esta variable, es simple aproximar la cantidad de latinos en todo el estado.

Las previsiones sobre este asunto deben ser consideradas, ya que con ese volumen de migrantes mexicanos y potenciales ciudadanos estadounidenses, ¿acaso el gobierno estadounidense permitiría que votaran en ambos países?

LAS TAREAS PARCIALMENTE CUMPLIDAS

Diversas circunstancias han impedido que el voto de los mexicanos en el extranjero sea una realidad para el año 2000, las principales serían:

- a) El acuerdo de los partidos políticos en el Congreso de la Unión para modificar la legislación, a partir del informe de los especialistas, que proponen tres modalidades para el registro de electores, seis modalidades para la votación y otros aspectos relativos al proceso electoral: campañas, acceso a medios, etcétera.
- b) La ponderación de los partidos políticos para la vigilancia del proceso en el extranjero.

- c) Las tareas diplomáticas para lograr la aceptación de los países donde se pretenda realizar este proceso.
- d) La previsión de los recursos financieros y materiales para la elección.
- e) La planeación de la logística necesaria.
- f) La aceptación de la sociedad de que existan mexicanos que voten a partir de requisitos diferenciados.

A estas alturas de los tiempos políticos el primer aspecto no parece inviable y para resolver esta situación resultan más que apretados. Es difícil saber si las estimaciones sobre las tendencias del voto en el extranjero hayan influido para que el partido en el poder rechazara la propuesta enviada por la Cámara de Diputados, donde la oposición tiene la mayoría en conjunto. Lo que sí se pudo saber es que en agosto de 1999, la Cámara de Senadores devolvió a la de Diputados la propuesta por considerarla deficiente, arguyendo, entre otros aspectos, la falta de claridad jurídica. Este hecho prácticamente cancela la posibilidad de efectuar este tipo de elecciones, debido a que se empalmaría el tiempo de trabajo del Congreso de la Unión, con el de la ejecución del proceso electoral y con la cercanía de la fecha de las elecciones.

No obstante el entusiasmo y profesionalismo tanto de la Comisión de Especialistas como del IFE, y la conclusión a que llegó aquélla, que señala que “es viable llevar a cabo la elección presidencial del año 2000 con la participación de los votantes mexicanos en el exterior y que para ello es posible acudir a diversas modalidades para la emisión del voto [...]”,¹³ en la mayoría de las recomendaciones para las modificaciones jurídicas no se tomó en cuenta el tiempo que tarda en desahogarse el establecimiento de nuevas reglas electorales a partir de la discusión entre partidos. La experiencia muestra lo complicado y tardado de ese tipo de negociaciones. Por ejemplo, las propuestas del presidente Zedillo ofrecidas en 1994 durante su toma de posesión para modificar las leyes electorales, que fueron discutidas y acordadas por el propio gobierno federal y los partidos políticos, se concretaron hasta 1996.

¹³ Informe final..., 3.

Las propuestas de la comisión, elaboradas impecablemente, señalan un conjunto de ventajas y desventajas en el registro, a saber: efectuar una campaña de credencialización (credencial para votar con fotografía) en el extranjero, *grosso modo* implicaría un mayor control frente a un alto costo y complejidad del proceso, la elaboración y expedición en el extranjero de un nuevo documento implicaría reglas diferentes para ciudadanos que desean votar y la elaboración de un padrón adicional que elevaría los costos, o la economía en costos contra la exclusión de mexicanos que no contaran con la credencial para votar con fotografía.

Para la votación, las ventajas y desventajas también implicarían costo y complejidad frente a un mayor control y viceversa. En los casos extremos, si se mantuviera la forma de emisión del voto tal y como se ejerce en el país, la complejidad logística que conlleva la capacitación y organización electoral, la instalación de casillas y demás, arrojaría altos costos. Bajo el supuesto de economizar, se requeriría de la elaboración de un nuevo concepto de jornada electoral.¹⁴

Pero sobre estos condicionantes, debe observarse que además de necesitar la modificación de entre 6 y 18 reglas del COFIPE, muchas de ellas altamente sofisticadas, “se identificaron 14 instrumentos legislativos, cuyas disposiciones requerirían una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse las elecciones mexicanas en el extranjero”. Se señalan desde la Constitución Política hasta la Ley sobre la Celebración de Tratados, pasando por los códigos civiles y penales para el Distrito Federal y los de fuero federal.

Ahondando en el terreno político-legislativo, podemos observar que hacer más innovaciones a la legislación electoral en un corto periodo no es una tarea fácil, la complejidad de dicha ley requeriría ajustes en y entre casi todas las partes que la conforman.

La actual legislación electoral ha sido fruto de intensas negociaciones entre el gobierno federal, los partidos políticos y representantes ciudadanos. Es compleja y casi exhaustiva, y expresa, por su volumen y amplitud, el interés general para que se realicen elecciones confiables, transparentes y se eviten al máximo los conflictos

¹⁴ Los detalles están en el texto elaborado por la Comisión, que consta de más de cien páginas.

postelectorales a través de vigilancia y controles, candados, observadores, etc.; sin embargo, y por lógica, está diseñada para funcionar exclusivamente en el territorio nacional; así está señalado en el inciso 1 del artículo 1 de su título primero.

Con gran exhaustividad, el COFIPE, que contiene la reglamentación electoral de lo que al respecto ordena la Constitución Política del país, señala, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de los ciudadanos respecto a las elecciones; los requisitos para elegir y ser elegido; la estructura, funciones y atribuciones del IFE; la integración de las casillas, del padrón electoral y las listas nominales; la obtención de la credencial para votar; de las comisiones de vigilancia y observadores, etc. Asimismo, señala paso por paso todo el procedimiento electoral, desde la elaboración de las boletas hasta el conteo de los votos. También señala lo que pueden y no pueden hacer los partidos políticos, los gastos de campaña, el acceso a los medios de comunicación, de sus representantes en las casillas, y otros aspectos.

El COFIPE también reglamenta las funciones del Tribunal Federal Electoral (TFE), el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, y que tiene entre sus principales funciones el recibir y resolver las inconformidades y recursos a los que tienen derecho los partidos políticos.¹⁵

Si necesariamente se ha de modificar la legislación electoral, una de las novedades que expresaría sería la reglamentación diferenciada de los votantes residentes en el territorio nacional y los residentes en el extranjero; difícilmente podrían tener los mismos derechos y obligaciones. Así se deriva si se observa uno de los aspectos primordiales —el votante—, ya que podría hacer suponer que se limitaría a adoptar el carácter activo, pero limitado a participar en la elección presidencial.

Las características generales del votante y del sufragio, de acuerdo con la legislación vigente, son:

- a) El sufragio se concibe simultáneamente como prerrogativa y como obligación del ciudadano.

¹⁵ No nos referiremos aquí a las legislaciones y órganos electorales estatales.

- b) Como prerrogativa, constituye uno de los derechos políticos fundamentales para que el ciudadano participe en la conformación de los poderes públicos (*no podría ser el caso ni de diputados ni de senadores, ya que ellos representan distritos electorales y éstos sólo pueden limitarse al territorio nacional*), en su doble calidad de elector y elegible a gobernante (*tampoco podrían ser elegibles, ya que en todos los casos es requisito la residencia en el país*).
- c) Como obligación, el voto constituye un deber de ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte (*temporalmente, el migrante forma parte de otras sociedades*).¹⁶
- d) El sufragio es universal: tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.
- e) Es libre: el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio.
- f) Es secreto, puesto que la ley garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado.
- g) Es directo: el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes.
- h) Se considera personal e intransferible. Personal porque el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponde para depositar su voto, e intransferible, puesto que el elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.
- i) Distingue los requisitos del sufragio según se trate de un elector (sufragio activo) o de un candidato en la elección (sufragio pasivo). Para adquirir el derecho al sufragio activo se necesita tener la ciudadanía mexicana, se requiere además que el ciudadano esté inscrito en el padrón o registro de electores y cuente con la credencial para votar con fotografía. Para tener derecho al sufragio pasivo, esto es, para estar en condiciones de ser candidato a algún cargo de elección popular, se debe cumplir, en principio, con los mismos requisitos estipulados para el sufragio activo, aunque con frecuencia se exigen otros (residencia,

¹⁶ Las cursivas no forman parte de las definiciones.

mayoría de edad, etc.) para poder ser candidato a un cargo público de elección popular.

En México existen diferentes tipos de elecciones —principalmente las federales y las estatales— que también distinguen al tipo de votante. En las federales se elige un presidente constitucional cada seis años, por el cual pueden votar todos los ciudadanos mexicanos. Se eligen senadores y diputados federales cada seis y tres años y en dos modalidades —mayoría relativa y representación proporcional—, para lo cual pueden votar todos los ciudadanos mexicanos. En las estatales se eligen gobernadores constitucionales en cada una de las entidades federativas cada seis años, se eligen diputados locales y presidentes municipales con diferentes periodicidades y sólo pueden votar quienes radiquen en cada entidad federativa y localidad de que se trate.

Se elige un jefe de gobierno del Distrito Federal y representantes a la Asamblea Legislativa. En ellas sólo pueden votar los residentes en el Distrito Federal. En todo caso, en ninguna de las elecciones locales podrían votar los residentes en el extranjero.

No sólo en lo referente a las personas habría diferenciaciones, sino también en las organizaciones. Por ejemplo, en el Régimen Jurídico de los Partidos y Agrupaciones Políticas, que se refiere al registro de los partidos políticos con carácter de nacionales, quedan excluidos todos los votantes en el exterior, ya que la afiliación partidaria, así como el número de votos para alcanzar o mantener el carácter de partidos nacionales (2 por ciento en votación federal) sólo se refiere a afiliados y electores “a nivel nacional”. En este aspecto habría controversias significativas: el potencial número de votantes en el exterior podría, en un caso difícil pero no imposible, ocurrir, ser factor para que algún partido mantuviera y/u obtuviera su carácter de nacional.

Y no sólo eso. Respecto al financiamiento a los partidos políticos, en el COFIPE no está contemplada la reglamentación de los recursos provenientes del exterior, aun cuando proviniesen de mexicanos; como tampoco sobre las campañas y recursos que en ellas emplearan los partidos en el exterior (acceso a los medios y demás).

Otro factor legal —y político— importante amerita ser tomado en cuenta. En 1988 entró en vigor la reformada Ley de Nacionalidad

Mexicana, mediante la cual aquellas personas que perdieron su nacionalidad por haber adoptado una distinta, podrán recuperarla. Uno de los requisitos para lograrlo es tener 18 años —la edad ciudadana— o más. Tal y como lo estipula esta ley, la doble nacionalidad no implica la doble ciudadanía.

Sería factible adoptar una medida unilateral por parte de México y que se les otorgase el derecho a votar, sin embargo, arrojaría una adicional diferenciación entre los votantes mexicanos. Surgiría una tercera categoría de votante: el votante mexicano residente en el extranjero, que al mismo tiempo es extranjero. Sobre ello habría que hacer ponderaciones muy sutiles, ya que por un lado, si no se les otorgara el voto, de facto se convertirían en mexicanos excepcionales en cuanto a los derechos y obligaciones, ya que éstos estarían reducidos; pero, por otro lado, si se les otorgara el voto, ellos mismos como ciudadanos de otros países tendrían la capacidad de influir en la política nacional. Un alto ex funcionario del IFE, el distinguido jurista Jorge Carpizo, se ha opuesto en principio al otorgamiento del voto, si ello pusiese en riesgo la soberanía nacional.¹⁷

En cuanto a la ponderación de los partidos políticos para la vigilancia del proceso electoral en el extranjero, recordemos que, actualmente, una buena parte de la legislación electoral se orientó a terminar con la suspicacia que supone el mal manejo en las casillas para votar, previa supervisión antes y durante la votación, y durante el conteo y la elaboración de actas, a través de la presencia de representantes (propietario y suplente en cada mesa de casilla y representantes generales propietarios) en cada casilla electoral.¹⁸ Cabe preguntarse, ¿tendrán los partidos políticos capacidad para tener y/o enviar representantes a y en cada casilla instalada en el exterior?, ¿sacrificarían esa supervisión en aras del voto de nuestros compatriotas en el extranjero?

En el ámbito internacional, las tareas diplomáticas y logísticas para lograr la aceptación de los países donde se pretenda realizar este proceso también son amplias y complejas y probablemente excepcionales para el caso mexicano. Actualmente, México cuenta, para desahogar sus asuntos diplomáticos, con 69 embajadas, 35 consulados

¹⁷ *El Universal*, 15 de septiembre de 1998.

¹⁸ COFIPE, capítulo IV, artículo 198 y demás relativos.

generales, 22 consulados de carrera, 4 agencias consulares, 2 secciones consulares, 2 oficinas de enlace consular y 5 consulados honorarios; lo que refleja la magnitud de los trabajos diplomáticos que habrían de enfrentar esta nueva tarea. Sin embargo, cabe destacar que es Estados Unidos el país que más ocupa la atención diplomática de México, puesto que, de todas esas misiones diplomáticas, 1 embajada, 16 consulados generales, 20 de carrera, 4 agencias consulares y 1 sección consular se ubican en aquel país.¹⁹ Por su parte, el IFE actualmente no cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo el proceso electoral en el extranjero.

Otras experiencias respecto al voto en el exterior muestran que, por razones diversas, cada caso es diferente, como se puede observar al revisar algunos antecedentes. Si México otorgara el voto a sus residentes en el exterior, se convertiría en el decimocuarto país en Latinoamérica y decimosexto en América en hacerlo y, no obstante las experiencias que se pudieran obtener de otros países, baste ver el volumen de sus migrantes, particularmente hacia Estados Unidos, más las implicaciones políticas que conlleva y el clima político que vive el país, para considerar el caso mexicano *sui generis*.

No es lo mismo poner en marcha todo un mecanismo para atender electoralmente en el exterior a varios miles de personas que a varios millones, no es la misma presión política y migratoria de quienes comparten una misma frontera de quienes no lo hacen y, desde luego, en cada país el clima político que se vive es distinto. Por ejemplo, cuando a mediados de 1997 se comenzó a debatir en Panamá esta cuestión, hubo voces que manifestaron que la medida sólo beneficiaría al partido "del gobierno"; que el control de esa votación estaría en manos del propio gobierno a través de sus embajadas y consulados, y que el país no estaba en condiciones de hacer ese enorme gasto para su aplicación.²⁰

Las características para la realización del voto por parte de México respecto a estos otros países se pueden ponderar tomando como ejemplo el volumen y las condiciones del voto de Perú. Para los

¹⁹ Fuente: página de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en INTERNET.

²⁰ Javier Comellys, "El voto de los panameños residentes en el extranjero", página de INTERNET Editora Panamá América, 4 de junio de 1997.

ciudadanos peruanos residentes en el exterior, incluyendo los que tienen doble nacionalidad —el reglamento peruano permite que voten también en el país de residencia—, el registro para votar es obligatorio y se sanciona con una multa de veinte dólares a quienes no lo hagan e impidiéndoles cualquier trámite consular. Pueden exentarse de esta obligación si antes del registro pagan una cantidad igual.

La operación electoral está a cargo de una Comisión Intersecretarial del Gobierno y se ejecuta a través de ocho responsables de otras tantas oficinas consulares peruanas, quienes contratan y se responsabilizan del personal necesario para desahogar el proceso electoral.

El gobierno peruano no cuenta con registros confiables de sus residentes en el exterior, pero se estima en casi dos millones de migrantes, de los cuales 850 000 se ubican en Estados Unidos y de esa cifra alrededor de dos tercios está en situación ilegal. Para las elecciones de 1995, calculó 69 400 peruanos aptos para votar en las 367 mesas electorales instaladas, con una inversión de 1 100 dólares por local electoral y con una serie de gastos extras, como la contratación de seguros contra accidentes, capacitación del personal, información para los votantes, etc. Asimismo, contrataron resguardo policial para su seguridad interna. El resultado de ese enorme esfuerzo: sólo votaron 15 760 peruanos, registrando un abstencionismo del 60 por ciento.²¹

Pero no sólo en pequeños volúmenes de población migrante el fenómeno del abstencionismo se hace patente. Otras experiencias muestran siempre un alto grado de abstencionismo. Estados Unidos calculó en seis millones el número de residentes en el exterior como voto potencial durante el periodo electoral 1984-1996 y el abstencionismo (acumulado) fue del 63 por ciento.

De la comparación con el caso peruano, de inmediato surgen diferencias, tales como el que el proceso esté o no en manos del gobierno, que la falta de registro —documento de identificación ciudadana o credencial para votar, en el caso mexicano— pueda o no ser sancionado, que el volumen y la dispersión de la población migrante obligue a la participación de tan sólo ocho oficinas consulares o muchas más. Pero sobre todo, cuando se le preguntó al cónsul pe-

²¹ Presentación de Augusto Arzubíaga, cónsul general de Perú en Estados Unidos durante la Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México, septiembre de 1998.

ruano cuál era la actitud del gobierno estadounidense cuando los peruanos ilegales acudían a los sitios de registro, respondió: “[...] es un pacto de caballeros que las autoridades migratorias no realicen redadas en las filas de registro”. ¿Sucedería lo mismo con el caso de los migrantes mexicanos? Por lo pronto, es evidente que las más espectaculares deportaciones de inmigrantes ilegales realizadas por Estados Unidos tienen a nuestros compatriotas como actores principales.

Para llevar a cabo las votaciones de extranjeros se requiere prever las diferencias en los requerimientos legales, políticos y logísticos con los que se pueda contar en cada país. Es probable que no fuera un solo tipo de organización electoral la que se requiera sino diversas. Por ejemplo, Estados Unidos no cuenta con legislación alguna respecto al voto extranjero —como tampoco Canadá— y en sus experiencias han participado organismos internacionales y autoridades federales y locales; estas últimas de manera voluntaria y no formal.

Sus más recientes experiencias (Eritrea en 1993, Sudáfrica en 1994 y Armenia en 1998) en los procesos de votación, muestran una diversidad de volúmenes, de condiciones, de actores participantes y de procedimientos, que en nada podrían parecerse al caso mexicano. En el caso de Eritrea, se inscribieron 11000 votantes repartidos entre Estados Unidos y Canadá, se previeron amplios plazos para el registro de electores, casi seis meses; se requirió de un carnet para votar, las boletas se imprimieron en Estados Unidos, se instalaron con apoyo de las autoridades locales sólo dos lugares en California, donde reside el grueso de la población armenia y de manera excepcional votó el 92 por ciento de los inscritos. Habrá que señalar que eran las primeras elecciones de independencia de su país.

En el caso de Sudáfrica, se instalaron 187 casillas en 78 países, 26 de las cuales se ubicaron en diversas ciudades estadounidenses; de una población electoral estimada en menos de medio millón, sólo votó el 22 por ciento. En Estados Unidos, administradores de los gobiernos locales apoyaron la logística electoral. El Departamento de Estado autorizó el apoyo por parte de la Comisión Federal Electoral, la información para los votantes la dio la embajada sudafricana por medio de un boletín de prensa y como medio de identificación fueron válidos cinco documentos diferentes (pasaporte, tarjeta de residencia, carnet de identidad y otros dos).

En el caso de Armenia, tan sólo 6655 votantes se registraron en territorio estadounidense; la impresión de boletas se hizo en Estados Unidos, se efectuó una gran difusión en los medios y sólo votó el 27 por ciento de los inscritos. Se otorgaron registros el mismo día de la elección, se efectuó el envío de resultados por fax, se prestó apoyo por parte de los gobiernos de diversos condados para la logística electoral. Los votantes armenios registrados sólo necesitaron de una identificación para votar.

En Canadá, el organismo no partidista e independiente del Parlamento denominado Elecciones Canadá ha sido el encargado de prestar ayuda a los diversos países que celebran elecciones en su territorio, particularmente en lo referente al empadronamiento y el proceso electoral; éstas se han efectuado de manera totalmente diferente a lo acostumbrado en México. Las experiencias recientes muestran que en las elecciones sudafricanas, de Costa de Marfil, de Bosnia-Herzegovina (esta última con un costo de 132 000 dólares para un total de 3 900 registros), la participación de Elecciones Canadá estuvo casi al parejo de los representantes extranjeros. Los procedimientos también fueron inéditos en referencia a los que se aplican en México, tanto por la forma de los pasos previos a la elección (padrón, registro, información, etc.), durante el momento electoral (las votaciones) y durante el momento postelectoral (escrutinio), como por los responsables de efectuarlos. Así, Elecciones Canadá:

- a)* Desarrolló un programa de educación del votante.
- b)* Contrató a los funcionarios de registro.
- c)* Estableció líneas de información gratuitas.
- d)* Desarrolló los procedimientos para procesar el registro, que se hizo vía telefónica.
- e)* Efectuó el escrutinio. De hecho, en todo el proceso, Elecciones Canadá se apegó a sus propias regulaciones para desarrollar las elecciones de extranjeros en su territorio.

Sin conceder que las votaciones mexicanas en el exterior se limitaran sólo a algunas naciones, la tarea para preparar el terreno en y con los más de 67 países donde existen representaciones diplomáticas es un trabajo de gran envergadura.

La tarea no será fácil. Se presentarán diversas situaciones que ameritan una serena ponderación, no para que nuestros connacionales residentes en el exterior no obtengan el derecho de voto, sino para que se evite a toda costa que cualquier irregularidad en esta nueva experiencia empañara las elecciones federales del año 2000.

Los principales aspectos que se aprecian en primera instancia pueden ser:

- a)* La posibilidad y la capacidad para que la logística de todo el proceso electoral se pueda efectuar o no por ciudadanos mexicanos.
- b)* La viabilidad y el costo que representaría el desarrollo de las campañas proselitistas de los partidos.
- c)* La aceptación de una injerencia limitada de actividades de la SRE en la organización electoral, por parte de las autoridades electorales mexicanas y de los partidos políticos.
- d)* Los diferenciales de los husos horarios, lo que implica que en el exterior se reciba y devuelva la documentación electoral, se emitan los votos y se efectúe el escrutinio.
- e)* La posibilidad de calcular el número y la localización de los posibles votantes mexicanos en el exterior, y con ello calcular el gasto en la logística.
- f)* El cálculo de la respuesta en número de votos que retribuyeran los esfuerzos económicos, políticos y logísticos que implica el nuevo impulso electoral.
- g)* Las implicaciones políticas con los diversos países y particularmente con Estados Unidos.

Las experiencias de nuestros vecinos estadounidenses y canadienses, que desde luego cuentan con mayores recursos económicos y tecnológicos, y que además son más flexibles en cuanto a la respectiva legislación, también enfatizan varias de las dificultades que ya en la práctica han enfrentado:

- a)* Los diferenciales de tiempo con otros países, sobre todo tratándose de procesos de corta duración, como lo es una votación y el escrutinio de los resultados.

- b)* El manejo de la tecnología (correo electrónico, fax, etc.) que ayuda a agilizar los procesos, pero que puede limitar que el voto sea secreto y directo.
- c)* El control sobre las campañas partidistas y los gastos de campaña.
- d)* El levantamiento del padrón y el registro de electores.²²

Las experiencias de organismos internacionales como el International Foundation for Electoral Systems (IFES) también ponen sobre aviso con sus propias experiencias acerca de aspectos como:

- a)* La determinación de la elegibilidad. Quiénes votan y para cuáles elecciones. ¿Votarían los mexicanos que se encuentran en el exterior sólo como tránsito?, ¿qué temporalidad daría la calidad de migrante?
- b)* La selección y manejo de los lugares de registro. ¿Misiones diplomáticas?, ¿misiones de la ONU?, ¿en el país de origen?, ¿personal del país de origen?, ¿personal del país de residencia?
- c)* Los documentos de identificación para poder votar.
- d)* Los lugares y los responsables del escrutinio.
- e)* Lo delicado del transporte de los documentos electorales.
- f)* El desarrollo de las campañas, la educación electoral y el manejo de la información.
- g)* La construcción del padrón y de las listas nominales.
- h)* Los responsables de la administración de la elección.²³

Frente al cúmulo de tareas que requiere la realización del voto de nuestros connacionales residentes en el exterior, sin duda el tiempo es un factor primordial para quienes son los responsables de cumplir con ella en nuestro país. Si las tareas no fuesen cumplidas satisfactoriamente, habría que esperar otros seis años para poner en práctica este nuevo tipo de voto.

Otro reto para la diplomacia mexicana radica en las controversias que pueden surgir por la aplicación extraterritorial de las normas

²² Scott Weidmann, subdirector del Programa Federal del Voto en Organización y Logística en Estados Unidos en el Ámbito Federal, Conferencia Trilateral...

²³ Richard W. Soudriette, presidente del IFES, "En la perspectiva de la función internacional para sistemas electorales", Conferencia Trilateral...

mexicanas que rebasan el aspecto meramente electoral, ya que implica hasta penalizaciones para los “delincuentes electorales”. No obstante, una de las conclusiones de la Comisión de Especialistas estima que, con base en una revisión del derecho positivo internacional, se concluye que “el derecho internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales, respecto a personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que puedan tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior”,²⁴ las evidencias históricas y recientes muestran que ese tipo de actos generan controversias e incluso fricciones diplomáticas entre los países.

Lo anterior es independiente de las reacciones que tuvieran los países respecto a nuestros compatriotas y los derechos y obligaciones que juraron al adoptar su nacionalidad. ¿Cómo reaccionarían nuestros connacionales si tuvieran que elegir entre obtener una nueva prerrogativa como mexicanos, sacrificando las obtenidas al adoptar la nacionalidad de otro país?

Indudablemente, éste será un proceso que, por la magnitud que podría alcanzar, tarde que temprano tendrá que ser abordado en los escenarios multilaterales, pero que por lo pronto podría entrar como una disyuntiva en el tema del otorgamiento del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Sin duda, otro aspecto inacabado respecto a las votaciones en el exterior es el de la previsión de los recursos financieros, humanos y materiales requeridos. Hasta el momento, sabemos que el proceso electoral en México es de alto costo, baste con ver el financiamiento federal que aplica el IFE no sólo para las elecciones, sino también durante el tiempo no electoral para fines de información, concientización, empadronamiento, etc. ¿Se habrá previsto el gasto que requieren las elecciones en el exterior en el proyecto de egresos de la federación para el año 2000?, ¿se ha elaborado un presupuesto estimado?, ¿valdría la pena destinar recursos financieros adicionales (con costos en dólares) en momentos en que lo que propone el gobierno federal es “blindar la economía” para evitar las crisis económicas recurrentes durante los recientes cambios del Poder Ejecutivo?

²⁴ Informe final..., 59.

El aspecto financiero no es menor respecto a los otros si tomamos como referencia el costo que le ha representado a otros países. Sobre esto nadie ha hecho público un presupuesto para las elecciones mexicanas en el exterior y, sin embargo, esto no ha inhibido el entusiasmo de que sí son variables. Por lo pronto, queda la duda en el aire.

Respecto a la planeación de la logística necesaria, debido a su complejidad no puede someterse a la prueba del acierto y el error, puesto que, además de elevar los costos, puede *generar o dificultar la solución de problemas no previstos*. En el dominio de las políticas públicas, uno de los instrumentos, la puesta en marcha, permite tomar posiciones preventivas y no sólo reactivas; cabe preguntarse, además de la descripción de las acciones a tomar para poder efectuar las elecciones mexicanas en el exterior, ¿ya se han previsto sus efectos?

Aún más, en la moderna construcción de las políticas públicas, se deben ponderar cuidadosamente las posibilidades de éxito o de fracaso de la ejecución de un nuevo programa, en función de la fuente de la demanda y la planeación. La experiencia indica que cuando se proyecta un nuevo programa hacia una población determinada, y ésta no ha generado la demanda, la probabilidad de éxito de dicho programa es baja. Al respecto y como prevención, cabe reflexionar por qué uno de los primeros países en América que puso en vigor el voto de sus ciudadanos en el exterior fue Estados Unidos. Primero, citemos a Henry Valentino, ex director del Programa Federal de Asistencia para el Voto de Estados Unidos.

El voto en el extranjero en Estados Unidos está directamente relacionado con el voto del personal militar. El inicio histórico del voto en Estados Unidos demuestra que los estados lo limitaron a los terratenientes masculinos y blancos, quienes debían votar en persona en el local de votación de su distrito o recinto. No existían disposiciones para el voto en ausencia.

No fue sino hasta la Guerra Civil estadounidense, de 1861 a 1865, que se dio atención a la manera en que podrían votar los militares que se encontraban alejados de sus hogares. La mayoría de las unidades militares en esa guerra estaban formadas por grupos de hombres de una ciudad, pueblo o villa en particular. Así, cuando se acercaba el periodo, se

consideraba que la ausencia de estos hombres de su lugar de residencia podría tener un impacto significativo en el resultado de las elecciones. Por lo tanto, se tomaron medidas para que votaran los soldados. El voto en ausencia no era una opción. A los comandantes tanto del ejército del norte como del sur se les dijo que llevaran a sus hombres a casa para votar. Después de la elección, se descubrió que muchos de los comandantes no sólo llevaron a sus hombres a casa para votar, sino que además les decían cómo votar. En otros casos, por lealtad y sin presión, los soldados votaban del mismo modo que sus comandantes. El llamado “voto militar” tuvo un impacto significativo sobre el resultado de las elecciones.²⁵

Como puede observarse, fue una decisión vertical que no surgió de una amplia demanda de los ciudadanos, como tampoco pudiera serlo en los casos de otros países. En México no hay evidencia *significativa* de lo contrario; frente a esa medida, cabe la reflexión en torno a cómo reaccionarán en término o abstencionismo nuestros paisanos residentes en el exterior, y cómo lo hará la opinión pública mexicana si el proceso electoral se construye a partir de la diferenciación con respecto a los compatriotas que radican en el extranjero, si es que se aplicaran algunas de las medidas ya señaladas en el documento, como, por ejemplo, someterse a un mecanismo diferente al empadronamiento o votar con un documento diferente a la credencial para votar con fotografía, e incluso, si se limitara —por cuestiones logísticas o diplomáticas— el voto sólo en ciertos países. Cabe preguntar: ¿será tranquila la aceptación de la sociedad de que existan mexicanos que voten a partir de requisitos diferenciados?²⁶

REFLEXIONES SOBRE EL TEMA

Si los aspectos estrictamente legales y reglamentarios son muy complejos, cuando se relacionan con los de carácter logístico, de recur-

²⁵ Ponencia presentada en el seminario internacional sobre el voto en el extranjero. IFE, agosto de 1998.

²⁶ Ver las antologías sobre políticas públicas, publicadas en cuatro volúmenes por la editorial Miguel Ángel Porrúa, con estudio introductorio y edición a cargo de Luis F. Aguilar Villanueva. México 1992-1993.

sos y de administración, la complejidad aumenta. El IFE invierte una gran cantidad de recursos para hacer conciencia en la población con el fin de que los ciudadanos se inscriban en el padrón electoral, obtengan su credencial para votar con fotografía, mantengan actualizado el padrón y aparezcan en las listas nominales; asuntos sobre los cuales los partidos políticos ejercen un estricto escrutinio.

Todo ello implica una gran organización y estructura, una estricta observancia de la legislación; medidas que evitan problemas que, como las denuncias partidistas, alteran el buen clima electoral que ya se está logrando en el país. ¿Qué sería necesario que sucediera para que estos procedimientos alcanzaran a los ciudadanos residentes en el exterior?, ¿acaso ellos serían sujetos de menos requisitos?, ¿cuánto sería necesario que el IFE y los partidos políticos invirtieran en su aplicación y vigilancia?

Habría que ponderar también los aspectos de carácter eminentemente político-partidista. Otras tareas más de negociación política en el Congreso y fuera de él habrán de ser cumplidas si se desea alcanzar los acuerdos para modificar la legislación electoral vigente.

La experiencia más reciente nos mostró los innumerables obstáculos que debieron superarse para que se logaran los acuerdos resultantes de la nueva legislación electoral. El gobierno federal, los partidos políticos y los representantes ciudadanos invirtieron tiempo y esfuerzo prácticamente ilimitados para llegar a esos acuerdos, no pocas veces agregaron exigencias ajenas a lo que se pretendía, pero vigentes en la contienda electoral, como el levantarse de la mesa de negociación si no se llegaba a cierto tipo de resoluciones por parte de órganos y leyes electorales en transición respecto a los conflictos postelectorales.

La actual contienda por el poder ha politizado en exceso muchas de las actividades del Congreso y ha inhibido sus tareas propiamente legislativas. Las diversas fracciones parlamentarias en ocasiones han antepuesto los intereses de sus partidos a los intereses más generales de sus representados y, tarde o temprano, no sería extraño que el debate y las resoluciones respecto al otorgamiento del voto en el extranjero se vieran afectadas con esa politización. ¿Velan los partidos por el interés que despertará en nuestros connacionales residentes en el exterior el voto, o sujetarán sus decisiones a los cálculos electorales

que presuntamente les beneficiarán? Por lo pronto, el PRD ha manifestado en diversas ocasiones que para ellos es un tema prioritario de cara al 2000.²⁷ Para algunos aspirantes a la presidencia en el 2000, la actividad proselitista en Estados Unidos se había iniciado mucho antes. Sin embargo, no basta con el interés o voluntad de uno de los partidos mayoritarios, sólo con una actitud positiva de todos los partidos políticos podría ser llevada a buen puerto esta nueva tarea electoral.

Realizar votaciones fuera del territorio mexicano sería una actividad inédita para nuestro país, que surge en un contexto de reñida contienda político-electoral y, por ende, en momentos en que muchos de los asuntos públicos son objeto de una politización partidista. Resulta difícil pensar que la propuesta es resultado de una demanda amplia de nuestros connacionales en el extranjero y, por el contrario, sí es posible determinar que surge de fuentes diversas en el país, por lo que su politización es evidente. Ante este clima político, alcanzar el objetivo de otorgar el voto en el extranjero requiere de un redoblado esfuerzo y alta responsabilidad de todos los actores políticos que intervienen en ello: partidos, instituciones electorales, grupos de expertos, gobierno federal y desde luego los grupos parlamentarios que integran el Congreso de la Unión.

En la actualidad, los partidos y las instituciones electorales aún distan de mostrarse inermes al divisionismo y a problemas internos, como lo han demostrado en su vida cotidiana, en sus actividades y en las mesas de negociaciones políticas y, en su caso, hasta en el mismo Congreso. A últimas fechas, éste no se ha caracterizado por alcanzar grandes avances en sus tareas legislativas, sino al contrario, ha ocupado gran parte de sus esfuerzos en comisiones para asuntos diversos (CONASUPO, Chiapas, crímenes políticos, etc.), cuyos resultados dejan mucho qué desear.

Si estos actores políticos no cambian su actitud, el otorgamiento del voto a los mexicanos en el exterior corre el riesgo de convertirse en una bandera partidista-electoral y punto de discordia entre las diferentes fuerzas políticas. Lejos de convertirse en un avance más en la construcción del camino hacia la democracia, podría convertirse en fuente de críticas internas y externas que nada beneficiarían al país.

²⁷ *Etcétera*, 12 de marzo de 1998.

Hoy, la Cámara de Diputados, incluso el Congreso, no muestran un alto debate político entre oponentes, ni mucho menos actitudes concretas para llegar a acuerdos sobre temas relevantes que requieren de atención inmediata. En la aprobación de las modificaciones legislativas necesarias para el nuevo voto es indispensable un acuerdo de consenso en el Poder Legislativo y cuanto más pronto mejor. Muchas y muy complejas actividades habrá que desarrollar para armar la logística con que se llevará a cabo el nuevo voto, y que además requerirá una gran cantidad de recursos. Sería un desperdicio si los trabajos se iniciaran antes de la aprobación de las modificaciones legislativas y éstas no se concretaran; pero también sería irresponsable esperar más tiempo del pertinente y efectuarlas apresuradamente. La imagen de nuestras instituciones y del país no pueden ni deben arriesgarse indebida e inútilmente. Ponderar los riesgos y oportunidades que representaría realizar el nuevo voto deberá estar en la conciencia de todos los involucrados.

La legislación electoral actual no deja lugar a dudas en todos los aspectos que trata y, sin embargo, en ocasiones los partidos políticos aún cuestionan —aunque con menos frecuencia y vigor— algunos de los procesos electorales que regulan. La suspicacia no deberá inhibir el procedimiento en el exterior, ya que difícilmente podría trasladarse al extranjero todo el contenido legislativo como el que opera en el país. La extrema vigilancia de los partidos políticos en las casillas, sobre el padrón, las listas nominales, la paquetería electoral, el traslado de la documentación, el escrutinio, etc., no podrá ser ejecutada cabalmente en el exterior, por lo que habría que pensar en nuevos procesos y formas que, manteniendo la credibilidad y transparencia de los procesos electorales internos, se adaptaran a las condiciones que prevalecen en los diversos escenarios en el extranjero.

Habrán otros factores aún más difíciles de determinar, tales como quiénes serán las autoridades responsables de llevar a cabo ese tipo de votación, cómo garantizar la equidad de tiempos para el acceso de los partidos a los medios en el exterior, cómo evitar y, en su caso sancionar, apoyos indebidos de fuerzas políticas locales, cómo regular las actividades de observadores internacionales fuera de nuestro territorio, en suma, cómo garantizar las condiciones generales que privan en nuestras votaciones internas para que también en el exterior sean

equitativas, transparentes y confiables, y qué implicaciones tendría la nueva legislación aplicable para que también fuese de observancia general fuera de México.

Las modificaciones a las leyes electorales han sido una actividad frecuente en nuestro país, mientras que lo referente a la incorporación de nuevos núcleos de votantes para las elecciones federales ha tomado más tiempo —tres modificaciones desde 1912 a la fecha—. Puede pensarse que ello no ha sido producto de la complejidad administrativa implícita, habrá otras razones políticas para que sucedieran —la última modificación en este sentido data de 1970—, sin embargo, la incorporación de los votantes residentes en el exterior incluye tanto aspectos políticos como administrativos, lo que conlleva tareas más arduas, complejas y costosas.

Un periodo preelectoral, que seguramente atrae la atención de y sobre los actores políticos que dedicarán mucho de su tiempo y esfuerzo en consolidarse y redoblar su fortaleza para lograr los acuerdos necesarios para modificar la legislación, aprieta más los tiempos; por otra parte, no se debe escatimar a los trabajos que requiere esta nueva iniciativa.

No obstante que se lograra un pronto acuerdo para las modificaciones legislativas, el tiempo también es factor de riesgo si se piensa en la compleja y costosa logística que conlleva. Tomar el pulso a nuestros migrantes para tener una idea de la expectativa que en ellos ha generado el poder votar, y con ello planear la logística es una necesidad casi inmediata. No puede iniciarse la planeación administrativa para efectuar las votaciones en otros países si no se tiene una aproximación realista del número de ciudadanos a los que habría que atender, así como el número de países en los que residen y en los que sería viable la votación.

Adicionalmente, en el aspecto logístico, el factor tiempo también es determinante, aun en el propio proceso de votación si consideramos la diferencia de los husos horarios, particularmente de los otros continentes.

En el ámbito de las relaciones internacionales, el problema del voto en el exterior se basa, en principio, en la buena disposición de los gobiernos para que se efectúe en sus territorios (hay países como Estados Unidos y Canadá, donde no existe regulación al respecto), así como de la confianza que se tenga en los organismos que intervienen

(como pudimos observar en algunos de los casos antes mencionados), incluso por sobre el reconocimiento internacional de los derechos civiles y políticos (como el del voto en el exterior).

Para el caso mexicano es difícil pensar particularmente que la buena disposición que tuviera el gobierno estadounidense para que la votación se realice en su territorio sea y se mantenga como lo ha hecho con otros países. Nuestra vecindad y las características particulares del fenómeno migratorio de mexicanos hacia ese país tienen matices específicos. Estados Unidos no tiene más que dos fronteras, una de ellas con México, lo cual genera constantes conflictos por el fenómeno migratorio de ilegales. Habría alguna garantía de parte del gobierno estadounidense de no utilizar el procedimiento de registro de votantes y de la votación misma de los mexicanos en su territorio, para no incrementar sus acciones de deportación de ilegales. Si la respuesta del gobierno federal estadounidense fuera positiva, sólo resta pensar en la de los gobiernos estatales —particularmente de los fronterizos—, de los que más difícilmente se esperaría una actitud igual.

Si el tema del voto en el extranjero sigue creciendo, será inevitable que el asunto entre en la agenda de las Naciones Unidas, de manera que se garantice el voto en el exterior a partir de acuerdos formales entre las naciones, sobre todo si se considera la necesidad de compatibilizar los procedimientos establecidos en un país con las leyes en los demás. Valga como ejemplo la dificultad que implica la aplicación fuera de nuestro país de las penas a los delitos electorales vigentes en nuestra legislación.

La disposición de organismos internacionales y nacionales, como la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, la IFES, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Elecciones Canadá, el propio IFE y otros más, apuntan al apoyo de la realización del voto en el extranjero. Sin embargo, y dadas las condiciones que privan en el país, en principio sólo serían aceptables —salvo, desde luego, el IFE— los apoyos de asesoría. ¿Acaso estaremos en condiciones de aceptar otro tipo de participación de organismos externos en los procesos electorales fuera de nuestro territorio?, ¿acaso es indispensable la participación de otros organismos en este tipo de actividades? Como puede apreciarse, la disyuntiva no es de fácil solución.

Muchos más son los aspectos que incluye la iniciativa del otorgamiento del voto en el exterior para nuestros compatriotas migrantes; sin duda habrá que hacer una nómina de ellos, analizarlos uno por uno y después relacionarlos para ponderar las propuestas viables.

Mientras tanto y con el tiempo encima, aún no se realiza un debate amplio que ilustre a la opinión pública los pros y contras de la realización del voto de los mexicanos en el extranjero. Aún son escasos los aportes que sustenten opiniones fundadas en una u otra dirección. A este tema habrá que ir apuntando mayores esfuerzos analíticos y críticos.

ANEXO 1

MODIFICACIONES DE LA LEY ELECTORAL DE 1996

IV. Integración y atribuciones del Instituto Federal Electoral

1. Órganos centrales de dirección

Exclusión de toda participación y representación del Poder Ejecutivo

Con el propósito de afirmar la autonomía e independencia del organismo público depositario de la autoridad electoral, se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en la conformación del Instituto Federal Electoral. Anteriormente, el secretario de Gobernación, en su calidad de consejero del Poder Ejecutivo, presidía el Consejo General.

Creación de las figuras de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva

La Presidencia del Consejo General es detentada por un consejero presidente, electo para un periodo de siete años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios ahí representados.

El presidente del Consejo General asume algunas de las atribuciones que anteriormente le correspondían al director general (figura suprimida), entre las que destacan la de proponer al propio Consejo el nombramiento del secretario ejecutivo y los directores ejecutivos; presidir la Junta General

Ejecutiva y ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de los comicios.

El secretario ejecutivo es electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del consejero presidente. Son funciones del secretario ejecutivo coordinar la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y representar legalmente a la institución, entre otras.

Nueva fórmula para la integración del Consejo General

Se reduce a nueve el número de consejeros con derecho a voz y voto: el consejero presidente y ocho consejeros electorales, figura que sustituye a la de consejeros ciudadanos.

Al igual que el presidente del Consejo General, los ocho consejeros electorales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Duran en el cargo siete años y pueden ser reelectos.

Por otra parte, además de suprimirse la figura del consejero del Poder Ejecutivo, los consejeros del Poder Legislativo pierden su derecho al voto, pero además cada partido político con representación en el Congreso (grupo parlamentario) tiene derecho a proponer a un consejero por igual.

Los partidos políticos nacionales mantienen su derecho de acreditar un representante por igual, con voz pero sin voto. El secretario ejecutivo del Instituto también concurre en la integración del Consejo General, con voz pero sin voto.

Ampliación y redefinición de las atribuciones del Consejo General

En la medida en que el nuevo esquema y funcionamiento del IFE ha procurado fortalecer las funciones de control y supervisión de los órganos de dirección, y de manera consecuente con la incorporación de algunas innovaciones o la legislación, se ha ampliado y redefinido la esfera de atribuciones del Consejo General en su calidad de máximo órgano de deliberación y decisión del Instituto.

Entre las innovaciones o adecuaciones incorporadas se pueden mencionar: designar a los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales; resolver sobre el otorgamiento y pérdida del registro de las agru-

paciones políticas, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos, y fijar las políticas y programas generales del Instituto.

Creación de Comisiones Permanentes del Consejo General

Independientemente de que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, la ley dispone la creación de cinco comisiones permanentes que se integrarán exclusivamente por consejeros electorales y cuyo propósito es el de supervisar y apoyar las actividades sustantivas en materia de:

- Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas
- Prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión
- Organización electoral
- Servicio profesional electoral
- Capacitación electoral y educación cívica

En la sesión ordinaria del Consejo General, efectuada el 22 de noviembre de 1996, se anunció la integración de otras dos comisiones:

- Registro Federal de Electores
- Administración